

# 集体林权制度改革研究 30 年回顾

贺东航<sup>1</sup> 朱冬亮<sup>2</sup>

(1 华中师范大学中国农村问题研究中心 武汉 430079; 2 厦门大学 厦门 361005)

**摘要:**综述了林地、产权与林权的概念,介绍了制度与制度变迁的主流定义、制度变迁理论的主要分析视角、相关研究的关注重点;对新一轮集体林权制度改革的重要学术成果进行了梳理与评述,并从改革动因、改革成效与绩效评估、后续配套改革及对策等角度进行了文献回顾及评述。对后续配套政策与对策,从林业税费改革、公共财政制度、林业金融体系建立与完善、林业管理职能转变、林业合作组织和社会化服务体系等方面进行了综述。与此同时,对国外林地经营管理政策与实践的研究进行了综述。重点从国外林业产权制度、林业法规政策、生态林业、生态补偿与可持续发展、社区林业等方面的研究成果。对相关研究的整体趋势与研究中的不足进行了评述。

**关键词:**中国;集体林权制度;研究;综述

中图分类号:F307.21

文献标识码:A

文章编号:1673-338X(2010)05-0013-12

## Studies on Collective Forest Tenure Reform in Past 30 Years

He Donghang<sup>1</sup> Zhu Dongliang<sup>2</sup>

(1 Centre for Research on China Rural Issues, Central China Normal University, Wuhan 430079;

2 Xiamen University, Xiamen 361005)

**Abstract:** The paper summarized the concept of forest land, property rights and forest property rights, introduced the mainstream definition of system and the institutional change, the main perspective of institutional change theory, the focus of related research; combed and commented the important academic achievements of the new round collective forest tenure reform, and made a literature review and a brief review from the reform motivation, reform effectiveness and performance evaluation, follow-up supporting policies and measures, such as the research results of forestry tax reform, public financial system, the establishment and improvement of forestry financial system, forestry management function change, forestry cooperative organizations and social service system construction. At the same time, the paper summarized the study of foreign forestland management policy and practice, focused on the research results of foreign forestry property rights system, forestry regulations and policies, eco-forestry, ecological compensation and sustainable development, community forestry, etc. and reviewed the overall trend of related research and insufficiency of the researches.

**Key Words:** China; collective forest tenure system; research; summary

课题研究都是建立在以往研究所取得的成果之上的。为了卓有成效地研究我国集体林权制度改革问题,需要对相关文献进行梳理和回顾。为此,本课题组将分别从我国集体林权制度改革前的研究、集体林权制度改革后的研究、国外林地经营管理政策与实践研究、已有研究评价等 4 个方面对相关文献进行综述。

### 1 新一轮集体林权制度改革前的研究

2003 年开始试点实施 2008 年全面推行的新一轮集体林权制度改革被认为是我国农村土地家庭承包经营制度由耕地向林地的拓展与延伸,是农村改

革的深化与延续,被赋予再一次解放农村生产力进而促进农村发展的巨大改革预期(贾治邦,2006;2007)。自我国开始启动实施集体林权制度试点改革以来,这次改革逐步引起经济学、环境学、社会学甚至法学界学者的关注(朱冬亮、张梅,2009)。实际上,在集体林权制度改革实施之前,相关的研究一直在进行。从某种程度上说,对集体林权制度改革前的研究介绍,可以从一个侧面了解整个集体林权制度改革的历史和现实背景。

#### 1.1 林地、产权与林权的概念解析

研究集体林权制度改革,必然涉及到林地、产权与林权等基本分析研究概念。众所周知,按照我国现

收稿日期:2010-03-15

作者简介:贺东航,华中师范大学中国农村问题研究中心教授,法学博士,中国农村林业改革发展研究基地常务副主任。研究方向:林业改革与乡村治理。

基金项目:国家社科基金重大项目“中国集体林权制度改革研究”(项目编号:09&ZD045)

行的土地制度安排,农村集体林地和耕地一样,都是属于“土地”的范畴,都是属于村民集体所有,二者的产权安排基本相同(朱冬亮、贺东航,2009)。研究集体林地产权,首先要弄清楚产权这个重要的分析概念。早在1960年,著名的制度经济学家R.科斯(R. Coase)就在其具有里程碑意义的论文“社会费用问题”中阐述了这一思想。他认为,产权具有再分配的功能,但是“产权在涉及专业化和交易所得的分配时很少是中性的”,也就是说产权的安排还要考虑到公平性的问题(林毅夫,2000)。自科斯之后,产权理论成为经济学讨论的显学。按照埃格特森的见解,产权有三种类型:第一种是使用一项资产的权利即使用者权利;第二种是从资产中获取收入以及与其他人订立契约的权利;第三种是永久转让有关资产所有权的权利,即让渡或出卖一种资产的权利(埃格特森,1996)。从经济学角度来看,产权强调的是其经济价值属性,它不是指人与物的关系,而是指由于物的存在以及关于它们的使用而引起的人们之间相互认可的关系(谭秋成,1999)。

那么产权具体包括哪些内容呢?不同的学者对此有不同的看法。根据《牛津法律大辞典》的解释,产权应包括占有权、使用权、出借权、转让权、用尽权、消费权和其他有关的权利。在罗马法中,产权被解释为是所有权、侵权权、收益权、使用他人财产权和典当权等几种权利的集合。产权经济学者E.G.菲吕博腾(E.G. Furubotn)和S.配杰威齐(S. Pejovich)认为财产权应包括使用权、收益权、处置权和交易权等4个方面的内容(菲吕博腾、配杰威齐,1991)。张五常、德姆塞茨(H. Demsetz)和林毅夫则提出私有产权包括使用权、收入享受权和自由转让权等3项权利。由此不难看出,虽然学术界对产权的具体内容的理解有分歧,但大家都认为产权是以复数形式出现的。而且,产权作为一个整体,可以进行不同的组合和配置。

明晰产权概念是研究林权的前提。一般认为,我国学术界关于林权的概念是在上世纪80年代初“林业三定”政策基础上形成的,涉及林地所有权、林木所有权,以及由此派生而来的集体林地承包经营权等。但是究竟林权包括哪些具体权属,学术界和实践部门则有不同的观点。

金丽婷引述国家林业局政策法规司专家的观点,认为“林权是森林、林木、林地所有权和使用权的统称,是以森林、林木、林地的占有、使用、收益和处分为内容的物权。”(金丽婷,2008)另一位国家林业局专家雷加富则指出,林权是指国家、集体、自然人、法人或者其他组织对森林、林木和林地依法享有的

占有、使用、收益或者处分的权利。换言之,林权作为一种具体的产权形态,它是森林、林木和林地的所有权、经营权、收益权和处分权的集合(雷加富,2006)。而在学术界,多数学者认为,林权除具有一般产权的排他性、可交易性等共性特征外,还具有自身的特殊性。主要包括:(1)外溢性和排他有限性。森林资源不仅是一种商品,也是一种公共产品,它所产生的生态效益和社会效益是不可排他的;(2)不可无限分割性。林权的客体包括森林、林木和林地,彼此之间相互关联,相互作用,互为条件,由此决定了森林必须以一定的面积才能维持森林生态系统,才能发挥其规模效益,因此在林权内部不能对森林资源进行无限分割;(3)林权交易的困难性。由于树种、立地条件、林木种植密度、气候等存在巨大的差异,其收益也将不同,决定了森林资源资产评估的难度,从而给林权交易带来了技术上的困难(乔永平、聂影、曾华锋,2007)。鉴于林权的特殊性,有学者对林权的具体权属进行了归纳,认为林权应包括:(1)林地所有权;(2)林地使用权;(3)林木所有权;(4)林木使用权;(5)林产品权;(6)采伐权;(7)景观权;(8)品种权;(9)补偿权;(10)继承权等十种产权属性(张海鹏、王克强、姜志德,2005)。林权的复杂性,直接决定了我国农村集体林权制度改革的复杂性、多变性和艰巨性。

## 1.2 制度与集体林地制度

一般而言,学术界在论及农村林地时大都会把它和集体林地制度联系在一起。“制度”(institution)一词一直是中国社会科学研究领域中使用频率最高的学术词汇之一,其中以新制度经济学和社会学对制度的讨论为最多。对于“制度”的理解和定义,包括康芒斯、加尔布雷斯、科斯、舒尔茨、诺斯、林毅夫等人都有各自的说法。国内学者林毅夫、樊纲等认为,制度就是一系列人为设定的行为规则(林毅夫,1990;樊纲,1992)。但最权威的还是诺斯(D. North)给制度下的定义,他把制度视为交易活动的一套完整的规则,包括正式规则,非正式规则及这两者之间的互动强制,其中正式的规则包括法律法令、共同法、规章条例等,非正式规则包含惯例、行为规范和行为的自我强制,后者更多地是以非成文的形式表现出来的,常被称为非正式制度(诺斯,1994)。

诺斯对制度的理解在很大程度上是受到人类学者的研究启发。由于传统的人类学惯于以小规模的社会(尤其是所谓“原始的”、“落后的”农村社区)作为研究对象,而这些社会中起作用的制度主要是以非正式形式体现出来,因此人类学学科中所指的制度,多半就是指非正式制度(Shanin,1987)。它与人类学常用的“小传统”概念涉及的文化、社会结构等

概念相对应,指那些被社会认可的、不成文的行为规则,包括民间惯例、伦理道德、价值观等(Redfield, 1956)。

对应到我国的集体林权制度改革研究中,研究者必须清醒地意识到,集体林权制度也包括国家的正式林权制度和地方民间的非正式林权制度等两个层次,后者主要通过村级林权制度实施中展现出来,包括村民传统的林地观、村庄传统的宗族观念、地方的历史社会意识都可能会左右集体林权制度改革的进程。而这点恰恰是已有研究基本没有给予足够重视的。因此,本课题组认为,对当前我国农村集体林权制度改革进行研究,必须充分重视国家正式制度和地方村庄非正式制度对集体林权制度改革的影响。

### 1.3 林业制度变迁与集体林权变革模式探讨

#### 1.3.1 制度变迁理论

制度实施是集体林权制度改革政策设计向基层贯彻执行的过程。制度供给只有通过制度实施才能逐级贯彻到基层,并满足其制度需求,最终实现改革的目标。研究集体林权制度改革,无疑要从新制度经济学的制度变迁理论来进行分析。特别要指出的是,由于本课题的总体研究框架中将引入制度供给-制度需求的理论视角来对整个课题展开研究,因此本课题组认为有必要对制度变迁的相关理论文献进行一个简明扼要的梳理和介绍。

制度变迁是新制度经济学的重要命题。制度变迁理论(Institution Change Theory)兴起于 20 世纪 70 年代前后,其主要研究目的是把制度因素纳入到经济增长的理论解释框架中。关于制度变迁的定义,不同的学者有不同的看法。诺思与戴维斯认为,制度变迁是指制度创立、变更乃随着时间变化被打破的方式,其实质就是在一定制度环境下所进行的制度安排(Davis and North, 1971)。诺思与戴维斯对制度变迁的解释为学术界广为接受。

关于制度变迁的研究可以追溯到更早几年。其中科斯在上个世纪 60 年代就运用“成本-收益”框架来研究制度与制度变革,他率先运用“交易费用”范式对经济活动中的制度问题进行了深入的考察(科斯, 1994)。舒尔茨则是较早运用供求分析研究制度变迁的新制度经济学家。在 1968 年发表的《制度与人的经济价值的不断提高》中,舒尔茨明确提出了制度需求、制度供给、制度供求分析、制度均衡与非均衡等概念,并将它们引入了制度变迁的分析之中。拉坦在 1978 年发表的《诱致性制度变迁理论》则明确使用了“制度变迁的需求”和“制度变迁的供给”等概念。所有这些研究,奠定了制度变迁理论分析的基

础。

制度供给与制度需求是制度变迁理论的主要分析视角。根据制度变迁理论的假设,制度变革的动因在于现行的制度安排与供给无法满足制度的需求。国内外学者各自通过自己的研究,提出了各具特色的制度供给理论。以科斯、拉坦和诺思为代表的学者提出了经典的制度供给理论。他们运用个体主义的研究方法,根据交易费用范式,从人的有限理性的角度与主体创造性出发,建立起一个完整的制度供给理论。

之所以会产生制度需求,是因为按照现有制度安排,无法获得潜在的利益或外在利润(卢现祥, 1996)。戴维斯和诺思曾经首次运用“制度-认知”的范式对制度变迁的需求问题进行了深入探讨。他们认为,对一项具体制度的需要是因为该制度能发挥某种特定的功能,如具有经济价值、提供激励机制、为合作创造条件等等(Davis and North, 1971)。在《经济史中的结构与变迁》等多本著作中,诺思提出了制度供给的分析框架。他认为,相对要素价格的变化和个人偏好的改变会诱使外部利益出现,从而形成制度变迁(供给)的需求动力,而效用标准的改变(缘于利益结构的调整)、社会意识形态的变化以及文化的影响会促使个人偏好的移动,帮助形成制度变迁(供给)的内在动力。诺思同时指出,制度供给的进程需要供给主体来推动,因此他把国家纳入到制度供给的范式中,将其看作是制度供给的“第一行动集团”,认为国家出于自身的利益追求,会通过为社会提供“服务-保护”以及借助手中的行政力量来促进部分或根本的制度创新。在诺思的理论中,产权理论、国家理论与意识形态都构成其分析制度变迁的核心组成部分。按照他的分析,市场经济的运行首先需要制度设施的保障,同时政治权力、社会文化、以及历史演变的途径都对经济形态有重要的制约关系。制度变迁是由三个因素共同决定的:一是非正式制度;二是正式制度;三是制度实施。正式制度和非正式制度是相互联系相互制约的。从某种程度上说,非正式制度比正式制度更重要,因为毕竟社会规则中的大多数是以非正式制度形式表现出来的。而且有的正式制度本身就是由非正式制度“脱胎”转变而来的(诺思, 1994)。

对于制度变迁的研究,学术界比较关注的一个议题是制度变迁的类型。其中以 Vernon 的研究最为国内学术界所熟知。在《关于诱致性制度创新的一个理论》一文中,Vernon 指出,根据充当第一行动集团的经济主体的不同,可以把制度变迁分为“自下而上”的制度变迁和“自上而下”的制度变迁。所谓“自



下而上”的制度变迁,是指由个人或一群人,受新制度获利机会的引诱,自发倡导、组织和实现的制度变迁,又称为诱致性制度变迁。所谓“自上而下”的制度变迁,则是指由政府充当第一行动集团,以政府命令和法律形式引入和实行的制度变迁,又称为强制性制度变迁(Vernon, 1984)。国内学者林毅夫也给出了一个类似的但更简化的定义。他认为,“诱致性制度变迁指的是一群(个)人在响应由制度不均衡引致的获利机会时所进行的自发性变迁;强制性变迁指的是由政府法令引起的变迁”(林毅夫, 1991)。林毅夫还把制度变迁分析视角应用于对土地承包制改革的研究(林毅夫, 1995)。

还有的学者从供给—需求角度把制度变迁分为供给主导型制度变迁和需求主导型制度变迁。其中需求主导型制度变迁是基于“经济人”的假设,认为追求利益最大化的单个行为主体总是力图在给定的制度约束条件下,谋求确定预期对自己最为有利的制度安排和权利界定。一旦行为人发现制度的不均衡和外在利润的存在,就会产生制度变迁的需求。而供给主导型制度变迁则是在一定的宪法秩序和行为的伦理道德规范下,权力中心提供新的制度安排的能力和意愿是决定制度变迁的主导因素,而这种能力和意愿主要决定于一个社会的各既得利益集团的权力结构或力量的对比。特别是对于一个有着长期集权且市场不发达的国家来讲,供给主导型的制度变迁将起主要作用。供给主导型制度变迁有两个特征:第一,在政府主体与非政府主体参与制度安排的社会博弈中,由于政府主体在政治力量与资源配置权力上均处于优势地位,所以政府主体是决定制度供给的方向、形式、进程及战略安排的主导力量;第二,由于目标函数与约束条件的差异,政府主体与非政府主体对某一新的制度安排的成本与收益的预期值是不一样的,这就难以避免非政府主体对制度的需求与政府主体对制度供给的差异,即存在制度供求上的矛盾。在这种情况下,只有重新调整利益结构,改变政治力量对比,才能增加制度供给(杨瑞龙, 1993)。

### 1.3.2 集体林权制度变迁模式探讨

在20世纪80年代前后农村改革实施之前,我国集体林地制度基本遵循农村耕地制度相似的变迁路径;耕地实行联产承包责任制改革后,集体林地曾经试图实施类似的“林业三定”改革,但没有取得完全的成功,从而为现行的集体林权制度变革埋下了伏笔(贺东航、朱冬亮, 2009)。刘璨等认为,我国集体林权制度改革的林地制度变迁的重要教训在于过于急躁冒进(刘璨、吕金芝、王礼权、林海燕, 2007)。即使是

“林业三定”时部分地区的林农获得了集体林地的承包经营权,但只赋予了林农管理使用权,而没有将收益权、处置权一并交给林农,林农所得到的只是残缺的产权,起不到产权应有的激励作用(刘苇萍、王礼权, 2007)。实际上,在“林业三定”之后,全国各地的集体林地经营被各种地方性和村庄社区性实践所左右,并演变出类型复杂的经营和流转模式(福建省林业厅, 2006),有的甚至超越了相关林业法规政策允许的边界。这种局面客观上引发了众多的林权纠纷,阻碍了集体林权制度改革的顺利实施(刘德钦、夏勇明、田晓丽, 2006;朱冬亮、程, 2009;朱冬亮, 2009)。

对于集体林权制度改革之前的林地制度变迁历程,学术界有不同的分类法,有“四阶段说”、“五阶段说”、“六阶段说”和“八阶段说”等4种(乔永平、聂影、曾华锋, 2007)。不过,正如朱冬亮和贺东航所指出的,从1950年土改时的“分山到户”到集体林权制度改革实施前的历次集体林权制度变迁都给此后的集体林权制度改革留下了历史遗产,并直接影响集体林权改革的路径走向和模式选择(朱冬亮、贺东航, 2009)。

鉴于集体林权制度改革之前我国集体林地产权制度安排中存在的缺陷,不少研究者都指出,农村集体林业要发展,林权制度改革须破题,这是学界的共识。其中张春霞和蔡剑辉曾经在1996年撰文指出,集体林产权制度的根本缺陷在于其运行行政化,因此集体林产权改革的必然趋势是林权运营市场化,强化集体林产权的市场约束,并在集体林业内部形成林权交易市场。他们特别强调,村集体组织不应成为集体山林所有权的代理行使主体(张春霞、蔡剑辉)。至于林权改革的发展取向和实施方案,不同的学者也有不同的看法。归纳起来,主要大致有3种观点:一是主张林地所有权的私有化(李立清、李燕凌, 2003);二是主张林地国有制,即把集体林权国有化(上官增前, 1994);三是坚持集体所有权不变(张建国、章静, 1995)。不过,2003年集体林权制度改革政策的试点实施,使得类似的争论基本停止。

## 2 新一轮集体林权制度改革实施后的研究

自2003年集体林权制度改革试点实施至今,国内相关的研究逐渐增多。或许是新集体林权制度改革实施时间更早并且已经取得一定成效,目前学术界的相关研究文献除了少量是探讨国有林区林权改革之外(金丽婷, 2008),其余大都是研究农村集体林权制度改革。特别是2007年以来,学术界掀起了关于集体林权制度改革的研究小高潮。

在2007年之前,国内学术界对集体林权制度改革

革的研究,除少数学者是探讨村级林改制度实施之外(张红霄、张敏新、刘金龙,2007;裘菊、孙妍、李凌、徐晋涛,2007;朱冬亮、贺东航,2007),其他研究者大都是从县域(如蔡为茂,2005)、地区(地级市)(如叶继革,2005)、省级角度(吕月良、施季森、张志才,2005;雷加富,2006)和全国角度(贾治邦,2006,2007)对本县、本市及本省乃至全国的新集体林权改革政策实施情况进行探讨。有意思的是,早期对集体林权制度改革的研究有相当一部分是林业部门工作者所为。作为改革的政策制定者和推进者,他们无疑具有先行一步的优势,但是由此形成的话语表述方式曾经在很长一段时间内影响学术界对集体林权制度改革的认识。

值得一提的是,2005 年和 2006 年,中国人民大学和北京大学分别接受了国家林业局的委托,对福建省和江西省这两个试点省份的集体林权制度改革实施情况进行了较为全面的调查研究。这两次调查研究都带有明显的对策研究色彩。2005 年,中国人民大学王新清等 50 余名教授、博士和硕士组成课题组,承担了“福建省集体林权制度改革及其深化”课题研究。课题组历时一年时间,专门对福建集体林权改革“永安模式”进行调查研究。该课题组从经济学、社会学、法学、政治学等多个学科角度进行了福建集体林权制度改革的实施情况。在 2008 年 4 月,该课题组成员以“集体林权制度改革与社会主义新农村建设论丛”为名分别出版了《制度创新与林业发展——福建省集体林权制度改革的经济分析》(王新清、孔祥智、郭艳芹等,2008)、《集体林权制度改革与农村公共产品供给——福建省的经验及意义》(孔祥智等,2008)、《林业投融资改革与金融创新》(马久杰、李歆等,2008)、《统和分的辩证法——福建省集体林权制度改革与合作经济组织发展》(孔祥智、陈丹梅,2008)、《集体林权流转和林地使用费法律问题研究》(李延荣、周珂,2008)、《集体林权制度改革的国际经验借鉴》(李彧辉、张巧云、姜雪梅等,2008)、《集体林权制度改革背景下的农村医疗、教育事业发展》(孔祥智、王全、孙春,2008)等 7 部专著。这也是国内目前最新最全的一套专门研究集体林权制度改革的系列专著。

2006 年 3~4 月,受国家林业局政策法规司的委托,北京大学环境学院赴福建省林权改革调查小组对福建重点林区 12 个县的 66 个村进行了调查。该课题在同年稍晚的 6 月份再对江西省的集体林改也进行了基于村级层面的抽样调查,调查范围涉及江西省的 5 个县(市),15 个乡,30 个村。这两个课题组的调查研究是迄今为止学术界进行的较为广泛的实

证调查研究实践。和中国人民大学课题组一样,这个课题组随后也发表了一系列的论著(孙妍、徐晋涛、李凌,2006;裘菊、孙妍、李凌、徐晋涛,2007;徐晋涛、孙妍、姜雪梅,2008;孙妍,2008)。所不同的是,北京大学课题组的研究侧重从村级角度对福建、江西两省的村级林改实践进行量化探讨分析,其研究的学术性意义也更胜一筹。

2007 年之后,随着越来越多的学者介入集体林权制度改革研究领域,相关的研究视角也越来越多元化,研究层次更高也更深入,研究成果也更客观实际。2009 年,国家林业局依托华中师范大学中国农村问题研究中心设立“国家林业局中国农村林业改革发展研究基地”,并受国家林业局委托,进行了一项大型的关于集体林权制度改革的村级调查(调查工作目前尚未完成)。综合而言,目前国内学术界对集体林权制度改革的研究探讨的议题主要集中在集体林权制度改革动因、集体林权改革政策实施与成效评估、集体林权制度后续配套改革及进一步推进和完善我国集体林权制度改革的对策研究等几个方面。

## 2.1 关于集体林权制度改革的动因研究

任何一项制度的变革,都是在一定的社会经济背景下,由一系列因素而诱发的。和耕地承包制的研究相类似,无论是在实践部门还是在学界,大家普遍意识到对林权的重新配置是集体林权制度改革的关键突破口。根据新制度经济学的理论,制度变迁是一个追求潜在利润的渐进的制度交替过程(王小映,2000)。产权作为一种社会工具,在影响人的行为决定、资源配置和经济绩效的制度变量中,其功能无疑是极其重要的(诺斯,1994)。正如汪四臻、张海鹏等曾经指出的,尽管历经变革,在集体林权制度改革实施前,我国的集体林地产权制度始终存在产权模糊、产权不稳、产权残缺、产权分散等诸多方面的问题,而产权的不完整必然导致劳动监督成本过高和劳动激励过低的问题(王景新,2001),从而严重制约集体林业生产力的解放与发展(汪四臻,2005;张海鹏、王克强、姜志德,2005;刘璨、吕金芝、王礼权、林海燕,2007)。这也就不难理解,我国的集体林权制度为什么把明晰确权作为改革的突破口和主体阶段工作任务。

实施集体林权制度改革的一个主要目的是增加林业投入和产出。而国外的研究可以为此提供佐证。很多研究表明,森林产权的清晰界定对森林资源的开发和使用是非常关键的。Robert 认为,所有权界定不清的林地往往要么被转作资金投入较少的农地,要么就逐渐恶化,最终变成荒地(Robert,1994)。



Meijer Osaka 等也指出,如果某种资源是开放进入而没有产权划分,则价格作用和其他政策因素对改变资源过度使用的状况几乎没有什么作用(Meijer Osaka and Frank Place, 2001)。不过国外的研究也注意到,仅仅界定了产权是不够的。有研究表明,森林产权的稳定性会影响林业的发展,并导致森林产权的制度变迁。Deacon 利用跨国数据研究了森林砍伐速度和产权稳定性之间的关系,结果表明,森林砍伐速度和使用权的安全性呈负相关关系,产权实施不力的国家森林砍伐速度较快,轮伐周期短(Robert T, 1999)。Olli Halite 等对拉丁美洲林业发展的激励问题进行综述研究发现,宏观政策稳定性对投资回收期相对较长的森林发展是很重要的,因此,政府最重要的任务是创造一个受森林发展驱使的稳定的市场环境(Olli Halite and Kari Kepi, 1997)。OECD 的研究也表明,通过补贴进行资金支持并不能替代合适的政策和制度安排(OECD, 1995)。与此同时,Zhang Dowe 等对加拿大不列颠哥伦比亚省不同所有制林地产权的研究发现,造林投资取决于投资人对未来收益的预期,而预期受他所拥有的森林产权期限的影响。所有权的期限越长他越可能获得全部投资的利润,投资积极性就越高。因此,产权安全性越高,用于造林的投资就会越多。另外,Zhang 等人的研究还发现,林地质量越好,人们越愿意在这样的地块进行造林投资;公司经营规模越大,造林投资也越多,即造林投资和经营规模有正相关(Zhang Dowe and Peter H. Pearse, 1996)。

与 20 世纪 80 年代初的土地承包制改革研究路径类似,实践和理论工作者在探讨我国集体林权制度改革的具体动因时,也普遍是将其与改革的林权制度安排相比较,以此来寻找集体林权的制度变革依据(福建省林业厅, 2003; 江西省林业厅, 2004; 黄建兴, 2006; 雷加富, 2006; 李青松, 2007; 王新清、孔祥智、郭艳芹等, 2008; 等)这种研究的立足点实际上是一种事后论证的做法。有意思的是,研究者也似乎在寻找类似当年安徽小岗村自发包产到户的村级集体林权制度改革案例(如福建永安市洪田村、江西武宁县长水村、辽宁宽甸县四平村、浙江临安市白沙村等 4 个村庄被认为是发挥了类似小岗村的改革探索者作用),对之进行剖析研究,从中寻找改革论据(李青松, 2007)。

为了探求集体林权制度变革的动因,柯水发、温亚利两位学者曾经构造了一个林权制度变迁的动因模型,指出资源稀缺是原始动因,利益的刺激和诱导是根本动因,经济效率的激励是重要原因之一,对森林资源需求变化和林业外部环境的变化也是导致林

业产权制度变迁的原因(乔永平、聂影、曾华锋, 2007)。另外,由于促进林业的集约化、规模化经营是集体林权制度改革的目标之一,因此,也有的研究者对此进行论证。曾经担任永安市林业局局长的蔡为茂就认为:我国林地单位面积产出大致只有发达国家的十几分之一,产出过低的基本原因,是资本和技术的缺乏,为此必须提高林业的集约化和规模化经营水平(蔡为茂, 2005)。

不过,并不是所有的人都赞成林权制度改革,也有的学者对集体林权制度改革提出质疑。如张新光认为:由于“林业生产周期长,投资大,收益慢,风险大,且其生产经营方式,和产品处置的权利将受到国家法律和政策较多的限制。因此,建构现代的林地产权制度是一项极其复杂而艰巨的系统工程,如果完全仿效农村实行家庭承包耕地的经营模式势必将变成一场灾难。”(张新光, 2008)而在政府部门,对集体林权制度改革也出现了所谓“上面(省级以上)和基层(村级)热,中间(乡镇和县级)冷”的说法(张红霄, 2006)。

## 2.2 关于集体林权制度改革成效与绩效评估的研究

集体林权制度改革成效与绩效评估是当前学术界关注的重点领域之一,因此有必要关注更广领域的学术研究成果。

### 2.2.1 绩效与绩效评估

绩效与绩效评估原属于管理学、经济学的范畴,原用于评估企业效益或收益情况(郑昕, 2008: 12)。“绩效”一词源于英文“performance”,其含义是非常广泛的。目前较为普遍认同的是,绩效一般理解为业绩和效率的统称。对绩效的理解,欧美国家主要有以下 3 种观点:第一种观点认为绩效是指工作的结果,这种观点得到各界普遍认同。如 Bemardin 就持这种观点(Bemardin, 1984);第二种观点认为绩效是行为。著名的绩效管理专家 Campbell 就持这种立场(Campbell, 1993);第三种观点认为绩效包括行为和结果两个方面,这一观点在 Brumbrach 给绩效下的定义中得到很好体现,即“绩效指行为和结果。行为由从事工作的人表现出来,将工作任务付诸实施”(Brumbrach, 1988)。在管理学界,绩效有广义和狭义之分,其中广义的绩效包括了组织绩效、团队绩效和个人绩效。对组织和团队而言,绩效就是组织;对个人来说,绩效则是其行为和产出的综合(Brumbrach, 1988)。

绩效必须通过评估才能体现出来,这就涉及到绩效评估的问题,进而涉及到绩效评估标准和评估指标问题。Sehneier、Beatly、baired 等人在《绩效管理史料集》一书中强调指出:绩效评估的目标并不是要

将所有的东西全部加以量化才够客观,而是要避免评价时的主观臆断、怀疑与测量的偏差(赵国杰、姜福洋,2001)。Ivancevich、Donnelly、Gibson 等人在《绩效管理》一书中指出绩效评价标准应具有四种属性:与个人和组织有关、稳定的或可靠的、能够区分出好绩效与差绩效、实用的(Smith,1983)。除此之外,国外还有很多学者论及相关问题,在此不再一一赘述(王海燕,2001)。

早期的绩效评估主要是指经济绩效的评估,后来随着社会效用概念的引入,绩效评估研究才扩展到社会学、政治学公共政策分析等学科。在进行集体林权制度改革绩效评估时,将涉及到改革政策的评估,因此有必要引入公共政策分析与评估等相关知识。在发达国家,经过 10 多年的探索,它们最终把政策评估的焦点集中在改善政策质量,强调政策评估的根本目的是改善政策质量,即政策效能或有效性(policy effectiveness)、政策的效率(policy efficiency)、政策的统合性(policy integration)(王瑞祥,2003)。国外研究成果对国内集体林权制度改革的绩效评估研究产生了影响(孔凡斌,2008)。

对制度变革绩效的研究,学术界基本上是围绕公平与效率的相关讨论而展开。换言之,就是围绕改革的社会效应和经济效应而展开。在西方经济发展的各个时期,西方学者们提出了不同的公平效率观,形成了不同的流派。有研究者认为,西方公平与效率理论大致经历了 3 个发展阶段。第一阶段是公平优先阶段。这个时期的学者认为平等是人人皆有的“天赋权利”,而贫富悬殊和两极分化显然是一种眼光短浅的效率追求行为所致;第二阶段是效率优先阶段。由于愈演愈烈的“效率危机”,西方经济自由主义各学派强调市场机制的作用,认为资本主义市场经济是完善的,可以实现资源的合理配置;第三阶段是公平效率交替阶段。在这一阶段,西方学者认为公平与效率之间虽有矛盾,但二者相互妥协是可能的,社会只能在公平与效率、结果均等与机会均等之间达成妥协才能前进,持这种理论的主要代表人物是阿瑟·奥肯(A. M. Okun)(黄兰芳、魏锡华,2008)。

国内学术界和理论界对绩效评估体系的研究起步相对较晚,不少学者在吸纳已有成果和总结实践经验的基础上提出了新的绩效评估指标体系。总体而言,很多国内学者在进行绩效评价研究,几乎都把经济效益与社会效益、生态效益等结合起来。如王爱华等按照可持续发展要求,建立了由环境效益、经济效益和社会效益所构成的企业可持续发展指标体系(王爱华,2000);李苹莉以利益相关者理论为基础,研究了不同利益相关者的利益保护机制,建立了经营者业绩评价的利益相关者模式(李平莉,2001);温

素彬则从经济、生态和社会三个方面建立了基于可持续发展的企业绩效评价指标体系和评价模型(2005),等等。这些研究无疑给我国的集体林权制度改革绩效评估研究带来诸多的借鉴和启示。

## 2.2.2 集体林权制度改革实施成效分析

学术界对集体林权制度改革实施成效的分析,实际上包括两个层次:一是对改革成效的定性研究意义上的研究;二是基于经济学、管理学意义上的量化分析的绩效评估研究。前者属于描述性的研究,后者的研究必须设定一系列的评估体系,构建评估的模型。下面我们先看看第一层次的研究,至于第二层次下文再作专门探讨。

总体而言,关于集体林权制度改革实施成效的评价,学术界围绕改革的效率和公平实现取向,出现了两种不同的意见:一种观点认为集体林权制度改革取得了很大的成效。特别是试点省份,普遍认为达到了改革预期的目标;另一种观点则对此持更加谨慎的态度,认为改革并不像前者说的那么顺利。一般而言,林业部门的工作人员和具有官方背景的研究者普遍对林改的实施成效持肯定态度,有的甚至对改革所取得的成效给予了高度的评价,这种意见占大多数(贾治邦,2007;厉以宁,2008;等)。他们的研究视角相对比较宏观。这其中比较有代表性的是中国人民大学“福建省集体林权制度改革及其深化”课题组牵头人王新清在《集体林权制度改革绩效与配套改革问题》一文中指出,福建省集体林权制度改革在 5 个方面取得了成效:一是改革促进林业生产的可持续发展;二是改革促进了林农收入水平的提高;三是改革提高了村财收入,带动了林区社会风气的好转;四是改革的二次分配使得村集体公益事业投入增加;五是改革推动了农村的民主建设(王新清,2006)。王新清所主持的课题组还从这 5 个方面入手,编写了上面所提到的系列丛书。持类似观点的还有其它一些学者(李炳坤、叶兴庆,2006;魏远竹等,2007)。张春霞则从另外一个角度提出了自己的见解,她认为集体林权制度改革形成了以平民财产权利为核心的新制度,并建立起多层次、多角度的保护平民财产权利的制度(张春霞,2008)。

和前面的一种见解不同,少部分基于村级调查的研究者对集体林权制度改革的成效持更加谨慎的评价。贺东航、朱冬亮通过对福建省集体林权制度改革的个案研究,发现在改革实施过程中存在几大悖论现象(贺东航,朱冬亮,2008)。朱冬亮、肖佳等人通过对福建省 L 县的村级个案调查研究表明,集体林权制度改革在本质上是一种利益的再分配,所谓的改革导致林业产出增加在最近几年是一种假象(朱冬亮、肖佳,2007)。同时他们还注意到,由于福建省



在改革实施过程中存在政策排斥、资本排斥、信息排斥等多种社会排斥因素,导致林权过度集中现象,大部分农民却因此失山失地(朱冬亮,2007;朱冬亮、贺东航,2007)。朱冬亮等人特别注意到村级林权制度改革实施过程中存在“群体性决策失误”现象(朱冬亮、程玥,2009a)。贺东航在一系列文章也谈到集体林权制度改革没有兼顾到社会公平的问题,包括外来资本的介入以合法化的方式剥夺了普通农民的集体林地承包权(贺东航,2008;贺东航等,2009)。北京大学环境学院对福建省的村级林权改革调查也显示,部分地区存在部分村干部、林业工作者及强势的家族凭借各自在权力、信息获得上的优势及自己在村落中的强势地位,获得更多更好的山林资源,改革后集体林地使用费收入也缺乏有效监督(裘菊、孙妍、李凌、徐晋涛,2007)。陈永源、谢德海结合福建省南平市集体林权制度改革的实践,认为村级改革存在村干部过多地考虑任期内可支配的财力,大面积拍卖集体山林,违背了改革的初衷(陈永源、谢德海,2005)。类似的观点也得到了其他学者的村级研究所证实(张红霄、张敏新、刘金龙,2007)。

农民失山失地不可避免地引发林权纠纷和农民的群体抗争。近年来,这一问题引起学术界的关注。陈永富、张红霄等人较早注意到林权纠纷问题。张红霄等人对福建省邵武市杨家墟村历史遗留林权纠纷及处理现状进行了描述分析,结果表明:林权纠纷是农民产权需求的外在表现,原有产权安排制度的缺陷是林权纠纷发生的内因,山林资源稀缺度的提高是诱因,而农民博弈能力的增强则直接强化了林权纠纷的强度(张红霄、张敏新、刘金龙,2007)。朱冬亮等人对近年来福建省L县出现的各类林权纠纷进行了梳理,并指出由于集体林权制度改革触动了农村社会深层的利益调整和分配,特别是由于改革集体林地承包经营权过度集中在少部分人或者林业经济实体手中,强烈的相对剥夺感使得农民采取各种抗争方式表达自己的利益诉求,由此才引发了许多的林权纠纷(朱冬亮、程玥,2009b)。陈永富则从林权纠纷调处角度探讨了林权纠纷调处方法及比较(陈永富,2003;2004)。除此之外,其他学者也从不同角度提出解决和调处林权纠纷的对策和机制(吕文成,2007;张红霄,2008;杜国明,2009;于霞,2008;肖易儒,2009;寿平台,2009;等)。

上述研究表明林改的社会绩效与基层治理问题正在成为学界关注的一个热点。众所周知,2008年全面展开的农村集体林权制度改革,使农村环境发生重大变化,乡村治理顺理成为林改背景下的一个重要研究内容。相关探索研究显得紧迫而重要。贺东

航较早进入该研究领域,提出当前的集体林权制度改革与乡村治理关系是目前农村研究的一个新的学术领域。贺东航认为新林改以分散经营代替集体管护,为乡村社区带来了新的因素,基层组织状况和林农再组织化程度已发生变化。他认为应该着重从村财收入、社区组织资源、村庄社会关系和村庄稳定四个方面来考察林改对乡村治理的影响程度,以期研究不同林改模式下的乡村治理。(贺东航,2008)。关于林改对村庄社会关系的影响,有学者认为林改消解了社区集体,导致农民原子化,应考虑集体林权与市场的有机结合(申端峰,2007)。许洵则论述了林权改革对林区稳定的作用,认为林改促进了村容村貌以及社保机制的建立;促进了基层组织建设与村民的自治,并且林改催生的林业合作组织同时具有乡村治理的效能。由此得出了结论:集体林权改革对林区农村乡村治理效用存在积极的作用。(许洵,2009)

### 2.2.3 集体林权制度改革绩效评估研究

在学术界,对于集体林权制度改革的基于量化数据分析的绩效评估的专门研究论著并不多见。其中较早的有孔祥智等人就集体林权制度改革对村级经济的影响进行了研究(孔祥智、郭艳芹、李胜军,2006)。2006~2007年,北京大学环境科学与工程学院徐晋涛项目组在承担“中国南方集体林区林权改革模式和绩效的实证分析”研究项目时,曾经对2006~2007年在福建、江西等10个省份的实地调查所获数据进行了分析,并发表了若干篇论文。在《我国集体林区林权制度改革模式和绩效分析》一文中,徐晋涛等人对集体林权改革的背景、过程和结果进行了统计描述,对集体林权制度改革的初步绩效进行了统计分析,对影响林权变化的社会经济和政策原因进行了多元统计分析,并提出了相应的对策(徐晋涛、孙妍、姜雪梅、李劫,2008)。而在项目组发表的另一篇文章《集体林权制度改革的动因性质与效果评价》中,张海鹏、徐晋涛等对集体林权改革的动因、性质和特征,林地经营模式的变化,林权改革的绩效等方面进行较为全面的分析和评价(张海鹏、徐晋涛,2009)。值得一提的是,孔凡斌从公共政策评估角度,对新林权制度改革政策绩效进行了评估。作者以自己对自己对江西省2484个农户的调查数据为基础,以农户收入增长为主要指标,评估林权制度改革后农民林业收入增长数量、增长速率以及增长机理。同时作者还以典型县调查资料为依据,分析林权制度改革后农民林业收入增长的经济实质、持续增长的限制性,以及农民短期趋利性和森林经营的长期性之间的矛盾和由此引起的森林资源保护、管理和规模化经营等问题(孔凡斌,2008)。



对集体林权制度改革的绩效评估研究还散见于若干篇博士论文中。2007 年,北京林业大学博士生张正以《南平市集体林产权改革成效分析》为博士论文选题,对福建省南平市的集体林产权改革的进程、成果、存在问题及其成因进行了分析,尤其是重点对比分析了集体林权改革前后南平市林业发展情况、农民生活和农村经济发展情况等问题,并在此基础上提出了一些对策建议(张正,2007)。这是国内较早对集体林权制度改革成效进行研究的专门著作。徐晋涛项目组成员北京林业大学博士生孙妍也以项目组在福建、江西两省调查资料为基础,于 2008 年撰写完成《集体林权制度改革——产权制度安排与绩效》一文(孙妍,2008)。文章采用定量分析方法,以福建省和江西省 90 个村的 900 户农户作为研究对象,围绕基层单位产权制度安排实施、林改过程中村集体组织林地使用费收取以及林权制度改革对林业生产投入影响等 3 个主要问题进行分析(孙妍,2008)。差不多同一时期,中国人民大学博士生郭艳芹以《集体林权制度改革绩效分析——对福建省的实证研究》为题完成了其博士论文研究(该文于 2008 年正式出版),文章从村集体、木竹加工企业发展、林业合作组织发展、农户林业生产和收益等几个方面分析改革的绩效,并利用计量模型模拟了林权改革后林地肥料投入的影响因素,用内部收益率计算经营者投资林业的经济效益(郭艳芹,2008)。

## 2.3 关于集体林权制度后续配套改革及对策研究

集体林权制度改革是一项复杂的系统工程,涉及到许多的后续支持制度建设和配套改革问题。随着集体林权配套支持制度改革逐步提上议事日程,近几年特别是近两年理论界对此展开了较多的讨论,并提出不同的对策和建议。事实上,学术界对集体林权制度改革的对策研究基本上是围绕配套支持制度改革而展开,且关注领域主要包括以下方面:

### 2.3.1 关于林业税费改革的研究

在 21 世纪初林业税费改革之前,我国存在林业税费过高等不利于林业经营的现象(福建省林业厅,2006)。韩国康认为,林业“两金”挫伤了林农发展林业的积极性(韩国康,2009),而佟慧玲等则提出,我国育林基金存在名不副实的情况,即育林基金并没有完全被用于更新造林,而是被挪作他用(佟慧玲、单莉,2005)。林业税费改革实施至今,虽然减轻了林农的负担,也在很大程度上提高了林农经营林业的积极性,不过,已有的研究表明,当前的林业税费改革仍存在一些不足。郑宇从收入分配效应、资源消耗效应、财政预算与财务风险效应、资金循环效应等几个方面对林业税费改革的绩效进行了研究,发现林

业税费改革存在绩效不足问题(郑宇,2009)。张晓静等在 2004 年就指出,林业税费种类繁多、比重大,地区差异大、林业税费使用不规范、税费政策执行不规范等问题是当前林业税费改革中存在的主要问题(张晓静、熊小平,2004)。而杨英则认为,林业税费负担过重、税费优惠政策不公平和地方财政对林业的依赖性过大等是林业税费改革中存在的主要问题(杨英,2006)。

针对当前我国林业税费依然过重等问题,有学者提出,我国应当继续推进林业税费改革。有很多学者对我国的林业“两金”制度进行探讨。其中韩国康提出,应当加大省级财政转移支付力度,并缓征林业“两金”(韩国康,2009)。而陈钦等则反对缓征“两金”。他们认为,林业“两金”必须继续提取,但要改革。“两金”要计入木材生产成本,其中育林基金要全部返还给林业经营者,用于更新造林(陈钦、魏远竹,2006)。刘洪迅则试图理顺育林基金和林业生产资金、育林成本、育林费、林价、林木资产、林业税费、林业基金等之间的关系(刘洪迅,2007)。苏蕾、郑洪礼等则就新形势下如何应对财政管理模式,继续做好育林基金征收管理的具体对策及方法做一些探讨(苏蕾,2007;郑洪礼,2004)。

不少学者注意到,推进我国的林业税费改革,可以借鉴国外的一些经验和做法。蔡剑辉注意到,国外不少国家对国有林普遍采取收入不上交,亏损由财政弥补的强力扶持政策,并设立了实力雄厚的林业基金,用于鼓励、引导私人参与造林和营林(蔡剑辉,2001)。杨英指出,发达国家大多实行统一的税费制度,其林业生产者不但不需要比其他职业和阶层的人额外承担一些税费任务,反而因为所从事产业的特殊性而享有种种税收优惠(杨英,2006)。张阿芬则介绍了日本林业税制,认为该国的林业税制有税收优惠多、税基小、税负轻的特点(张阿芬,2004);霍树炎等则介绍了加拿大由联邦、省、市三级政府构成的税收管理体制(霍树炎、张国志,1997)。所有这些,都对我国的林业税费改革有借鉴意义。

### 2.3.2 关于林业公共财政制度和林业金融体系研究

建立林业公共财政制度是我国集体林权制度改革的一项重要内容。当前,我国林业的主导贡献方式正在由提供木材及林产品转向维护国家及全球的生态安全和促进经济社会的可持续发展,为此国家必须建立健全林业公共财政体制。对于这个问题,近几年学界也展开了一些讨论。田治威较早分析了我国转型前后的林业财政体制,并从 6 个层面提出把林业纳入财政体系的构想(田治威,2004)。郭群成等认为,我国现行林业财政体制存在投资总量欠缺、扶持

范围狭窄、资金监管薄弱等问题,为此必须构建我国林业公共财政体制的基本框架(郭群成、崔永红、孟全省,2008)。而曹文等则论述了林业分类经营模式与公共财政支持的关系(曹文、陈建成、戴璐,2008)。此外北京大学光华管理学院集体林权制度改革课题组在实证调研的基础上提出,公共财政必须在完善生态公益林补偿制度、建立健全森林资源培育保障体系、建立林业基础建设投入保障制度、建立林业发展基金制度等方面发挥应有的作用(北京大学光华管理学院集体林权制度改革课题组,2009)。值得一提的是,还有个别学者对国外的林业财政进行了研究,从中寻找对国内可借鉴的经验做法(苏宗海,2004)。

在推进集体林权制度改革中,如何积极稳妥地开展林权抵押贷款的配套改革,拓宽林业投融资渠道,满足林业发展的资金需求,这点是广大林农和理论界期望突破的重要课题。学者们一致认为,资金短缺一直是制约林业发展的难题。对于造成资金短缺的原因,张丽萍认为主要包括林业融资成本偏高而不利于分散林农贷款建设,农村金融政策不配套;森林保险发展缓慢,林业投融资风险仍然缺乏有效的分流机制;林业有关现行政策滞后,影响林农融资发展林业的积极性;森林资源资产价值评估缺乏规范标准等几个方面(张丽萍,2007)。陶宝山等则从公益林融资和商品林融资分别讨论了林业融资现存的问题。他们认为公益林业融资问题主要有财政支持力度不足,资金缺口较大、融资渠道狭窄,难以形成多元化的投资保障机制;商品林业的融资问题主要体现在林业主体投资动力不足、银行信贷困难,融资渠道单一、担保机制及配套措施不够完善、国家政策支持力度不够等(陶宝山、汤燕隽、石道金,2007)。与此同时,也有的学者提出在集体林权制度配套改革中,要把森林保险制度建设(王新清,2006)、生态公益林补偿机制(李彧挥、焦德泉,2006)、林权金融支持制度问题(黄昭明、李建明,2006)作为改革的突破口而加以破题。

### 2.3.3 关于林业管理职能转变的研究

为了配合集体林权制度改革,必须对现行的林业管理体制进行改革,转变政府林业管理职能,创新林业管理机制(黄昭明、李建明,2006)。对于这点,目前国内相关研究还不多。其中陈学群提出,集体林权制度改革后要对政府职能进行重构,解决政府缺位、错位、越位的问题,为此他提出促进林业职能部门管理到位、正位、退位的解决对策(陈学群,2009)。而刘琼连则指出,政府有关部门在推进集体林权制度改革中,要明确角色意识,分层次落实责任、重点构造林业改革的资金、产业、科技方面的三大支撑、营造

和谐的林业文化氛围几方面,并把其角色与其职能的内容逐渐定位在公共服务的供给者上(刘琼连,2007)。

还有的学者把研究的视角投向基层林业站。其中廖海军认为,当今我国基层林业工作站存在服务意识薄弱,服务职能不能充分发挥,服务工作不到位等现象,为此,他在分析制约服务型林业站建设因素的同时也提出有效加快服务型林业站建设的方法(廖海军,2009)。张锐、王晶芳等则指出,当前基层林业站大多存在机构和人员变动性大、技术力量薄弱、业务经费缺乏等问题(张锐、王晶芳,2008)。谢煜等也指出,当前林业站的部分职能已经无法与其自身的能力和社会的需求相适应,未来基层林业站应当转变自身的职能(谢煜、蔡志坚,2007)。罗小华则提出基层林业站的具体职能转变方向。他认为,新时期基层林业站应强化生态公益林的监管、保护、建设,林木、林地的林权管理,林业科技推广和科技服务以及社会服务等职能(罗小华,2008)。

由于集体林权制度改革实施过程中引发了许多的林权纠纷,因此有研究者从林权纠纷调处角度探讨了林业管理职能转变的问题。目前我国调处山林纠纷的主要方法有协商解决、行政裁决和司法裁决等三种,陈永富等从管理体制和解决机制以及政策和法律等视角,提出了在实践中正确运用三种调处方法的具体措施(陈永富、程云行,2004)。杜国明等通过对林权纠纷的现状、特征、现实解决途径的研究,提出林权纠纷化解机制的构建策略及途径(杜国明、江华,2009)。王菊芳认为林权争议调处问题主要有历史积案调处难度大、国有林地蚕食严重、山林承包混乱、法律依据乏力等几个方面,为此她提出调处林权争议应以维护林权证的法律地位,强化林木林地权属管理,强化制度保障,注重机构和队伍建设等为着手点(王菊芳,2009)。

### 2.3.4 关于林业合作组织和社会化服务体系建设研究

如何构建与集体林权制度改革后的林权制度安排相适应的新型林业合作组织是学术界关注的另一个主要问题。目前学术界对新型林业合作组织建设的重要性认识基本一致。高立英、王爱民等在分析了林地分散经营的必然性后指出,合作经济是林农在市场经济条件下的必然选择,是解决“三林”问题和增加林农收入的重要途径(高立英、王爱民,2007)。还有的研究者指出,虽然目前我国的林业合作经济组织发展速度较快,但仍处于起步阶段,因而也存在着一些较普遍的问题。杨永军认为新型合作经济组织普遍存在发展速度慢、规模小、数量少、实力弱、管理制度不健全、经营管理不规范、稳定性较差、诚信度低等问题(杨永军,2006)。针对这点,不同的学者



提出了不同的应对之策。叶少荫在介绍了台湾农业合作组织建设的经验后指出,要把发展林业合作社作为重点、要引导农民加入林业合作经济组织,政府为此要增加投资力度(叶少荫,2003),他的观点与其他一些学者提出的看法一致(初志红、郊翔宇,2007)。汤杰等指出要正确认识林业合作经济组织的性质和作用、加快立法进程,明确林业合作组织的法律地位、加大政策扶持力度,加大培训宣传力度,培养高素质的合作组织管理人才、加强内部制度建设的指导和监管,规范组织运作行机制(汤杰、续珊珊,2009)。

至于林业经济合作组织的具体类型和形式,不同学者则有不同的看法。黄丽萍将林业经济合作组织分为股份合作组织、专业合作社、专业协会(黄丽萍,2009)。孔祥智等则将其林业合作组织分为不同的形式,包括家庭合作林场(集体经营式家庭合作林场和股份经营式家庭合作林场)、股份合作制林场、林业专业技术协会、林业专业合作经济组织、为满足林农贷款需求而出现的合作组织(孔祥智、何安华,2009)。

还有的学者对林业社会化服务体系建设进行了探讨。如蔡志坚、丁胜等对林农的社会化服务需求及服务供给主体的认知问题进行了探讨(蔡志坚、丁胜,2007),钟艳、谷梅等则对当前林业社会化服务存在问题进行了分析研究(钟艳、谷梅,2005)。此外,还有一些学者从实证研究的角度出发,针对个别省份如江苏、辽宁、福建等的林业社会化体系进行了研究,分析了各省林业社会化服务体系的现状和存在的问题,并有针对性地提出了建议(丁胜、马天乐,2003;吕杰、冉陆荣;2008;蔡志坚、刘俊;2008)。和一般的研究路径类似,也有个别学者对国外林业社会化服务体系进行了研究。如冯彩云对瑞典、日本的林业社会化服务机制进行考察后认为,这些国家政府对林业社会化服务体系建设的促进作用主要体现在充分发挥市场机制作用,促进社会交易成本的降低,从而推动私有林的发展和林业社会化服务体系的完善(冯彩云,2006)。

还有的研究者认为,我国应当利用集体林权改革之契机,加快林业要素市场建设。如福建省永安市林业局试图以自身的实践成效证明林业要素市场建立的重要性。杨晓杰、明丽等也对我国林权制度改革与林业要素市场的建立进行了研究,提出建立与集体林权制度改革相配套的林业要素市场的重要性与紧迫性(杨晓杰、明丽,2006)。(未完待续)

#### 参考文献

[美]L.E. 戴维斯、D.C 诺斯.制度创新的理论:描述、类推与说明.上海三联书店,1991

- 蔡剑辉.国外林业基金制度的实践及其借鉴.林业经济,2001(4)
- 蔡为茂.永安市林权制度改革不同阶段的比较分析.绿色中国(理论版),2005(2)
- 蔡志坚,丁胜等.农民对林业社会化服务的需求及对主要供给主体的认知.林业经济问题,2007(12)
- 陈钦,魏远竹.‘两金’制度改革思考.改革之窗,2006(7)
- 陈学群.集体林权制度改革后政府职能的转变与重构.林业经济,2009(7)
- 陈永富.论浙江省山林权属纠纷积案的调处.林业经济,2003(2)
- 丁胜,马天乐.江苏省建设林业社会化服务体系的探讨.林业经济问题,2003(10)
- 贺东航,朱冬亮.新集体林权制度改革对村级民主发展的影响——兼论新集体林改中的群体决策失误.当代世界与社会主义,2008(6)
- 贺东航.我国集体林权改革的问题研究.理论前沿,2008(8)
- 贺东航等.湖北集体林权制度改革的实践、成效与展望.湖北社会科学,2008(12)
- 黄建兴.林权改革的核心是产权.林业经济,2006(6)
- 贾治邦.中国农村经营制度的又一重大变革——对集体林权制度改革的几点认识.求是,2007(17)
- 孔凡斌.集体林权制度改革绩效评价理论与实证研究——基于江西省 2484 户林农收入增长的视角.林业科学,2008,44(10)
- 孔祥智,陈丹梅.统和分的辩证法——福建省集体林权制度改革与合作经济组织发展.中国人民大学出版社,2008
- 孔祥智,何安华.关于集体林权制度改革和林业合作经济组织建设——基于三明市、南平市、丽水市的调研.林业经济,2009(5)
- 孔祥智等.集体林权制度改革与农村公共产品供给——福建省的经验及意义.中国人民大学出版社,2008
- 雷加富.集体林权制度改革是建设社会主义新农村的重要举措.东北林业大学学报,2006(3)
- 李炳坤,叶兴庆.以林权制度改革促进林业又快又好发展——福建深化集体林权制度改革取得明显成效.中国林业,2006(12)
- 李昌哲.俄罗斯森林与林业政策.国土绿化,2001(2)
- 李延荣,周珂.集体林权流转和林地使用费法律问题研究.中国人民大学出版社,2008
- 刘璨等.集体林产权制度分析——安排、变迁与绩效(续三).林业经济,2007(2)
- 吕文成.明确责任,积极调处林权纠纷.湖南林业,2007(8)
- 谭秋成.关于产权的几个基本问题.中国农村观察,1999(1)
- 王登举等.我国林业合作组织发展现状与对策.林业经济,2006(5)
- 王新清,孔祥智,郭艳芹等.制度创新与林业发展——福建省集体林权制度改革的经济分析.中国人民大学出版社,2008
- 王新清.集体林权制度改革绩效与配套改革问题.林业经济,2006(6)
- 徐晋涛等.我国集体林区林权制度改革模式和绩效分析.林业经济,2008(9)
- 杨继平.对美国林业几个问题的研究与思考.中国林业,2003(11)
- 杨瑞龙.论制度供给.经济研究,1993(8)
- 杨晓杰,明丽.我国林权制度改革与林业要素市场的建立.商业研究,2006(4)
- 杨英.林业税费改革的思考.湖南林业科技,2006(5)
- 叶少荫.发展农村合作经济组织的探讨.台湾农业探索,2003(4)
- 张阿芬.日本林业税收政策评析与借鉴.林业经济问题,2004(10)
- 张红霄等.集体林权制度改革:林权纠纷成因分析——杨家墟村案例研究.林业经济,2007(12)
- 张红霄等.集体林权制度改革中均山制的制度机理与效应分析(基于上坪村的案例研究).林业经济问题,2007(4)
- 张建国,章静.关于南方集体林区林地问题的研究.林业经济问题,1995(1)

张丽萍.浅谈林业投融资体制改革.辽宁林业科技,2007(2)  
张锐,王晶芳.林权制度改革工作中基层林业站的作用.内蒙古林业调查设计,200(10)  
张晓静,熊小平.推进林业税费制度改革实现增加林农收益的目标.中国林业,2004(3)  
张新光.建国以来集体林权制度变迁及政策绩效评价——以大别山区的河南省新县为例.甘肃社会科学,2008(1)  
张熠星,胡培兴.美国的林业政策和制度.世界林业研究,2005(1)  
赵芳.日本森林林业改革状况剖析.东北亚论坛,2000(8)  
赵国杰,姜富洋.绩效指标评价体系与方法研究.管理工程学报,2001(5)  
赵彤堂.国外林业管理与扶持政策.吉林林业科技,1999(1)  
钟艳,谷梅.林业社会化服务体系的问题与对策探讨.绿色中国(理论版),2005(8)  
朱东亮,贺东航.集体林权制度改革中的林权升值因素分析:对福建林改的思考.东南学术,2007(3)  
朱冬亮,程玥.村级群体性决策失误:新集体林改的一个解释框架.

探索与争鸣,2009a(1)  
朱冬亮,肖佳.集体林权制度改革:制度实施与成效反思——以福建为例.中国农业大学学报,2007(5)  
朱冬亮.集体林权制度改革中的社会排斥机制分析.厦门大学学报,2007(3)  
Brumbrach.performance management[M].London:the Cromwell press,1998:41  
Compbell.D T.,Fisk DW.Convergent and discriminant validation by the multi Traitmulti method matrix [J]. journal of occupation and Organizational psychology,1993,66:263~275  
FAO.The State of Forest Resource.2003.  
Olli Haltia and Kari Keipi. Financing Forest Investments in Latin America:The Issue of Incentives.Washington,D.C.1997  
Vernon W.Ruttan and Yujiro Hayami.Toward a Theory of Induced Institutional Innovation, Journal of Deve Lopment studies.1984

(责任编辑 许 勤)

·动态与简讯·

国家社科基金重大项目“中国集体林权制度改革研究”在京开题

2010 年 4 月 19 日,国家社科基金重大项目“中国集体林权制度改革研究”开题报告会在国家林业局举行。该课题由华中师范大学中国农村问题研究中心贺东航教授任首席专家,研究团队主要由华中师范大学、厦门大学、中国林科院、南京林业大学等科研院校相关研究人员构成。中共中央政策研究室副主任潘盛洲、国家林业总局副局长张建龙、国家林业总局集体林权制度改革领导小组副组长黄建兴、国家林业总局农村林业改革发展司司长张蕾、华中师范大学中国农村问题研究中心主任徐勇、华中师范大学社科处处长石挺等领导出席了报告会。

华中师范大学社科处石挺处长代表学校在致辞中表示,华中师范大学是“211 工程”和“985 工程”平台建设的高校,作为“国家队”的一员,就必须围绕国家目标,树立“国家队”意识,立足“国家队”站位,体现“国家队”作为,展示“国家队”形象,在服务国家发展上始终站在高校前列。这次选择在北京开题,就是华中师范大学坚定相关研究“国家队”站位,围绕并服务国家目标的具体展现。华中师范大学文科科研已经在相关领域内形成了具有一定影响力的学术团队、科研机构和研究基地。石挺希望课题组能以本次开题报告会为契机,充分听取对口实务部门和同行专家的意见,通力合作,潜心攻关,争取推出代表国家水准的学术精品。

专家组组长潘盛洲指出,党中央、国务院对集体林权制度改革高度重视,作出了一系列重大战略部署。集体林权制度改革已经成为我国经济体制的一大重点和突出亮点。国家社会科学基金将集体林权制度改革列入重大招标项目予以支持,充分体现了学术理论界对集体林权制度改革的高度关注,是贯彻落实中央林业工作会议精神的具体体现。课题组上门开题形式很好,收获也很大。希望课题组与国家林业局等主管部门保持密切联系,广泛吸收各方面的意见,把这项研究搞好,为深入推进集体林权制度改革作出应有的贡献。

随后,课题首席专家贺东航教授作了主题报告,对课题的研究价值、目标和思路、研究方法、子课题的研究重心、预期成果和经费预算等予以介绍。贺东航教授提出:“中国集体林权制度改革研究”项目是以“制度需求—制度供给”为主线,旨在通过对全国若干区域的实证研究,评估集体林权制度改革的制度供给与实施绩效,进而全面分析已有制度供给与潜在制度需求之间的差距,提出具体的政策建议和制度设计,供国家相关决策部门参考。在讨论阶段,课题组还分别对课题的研究框架、人员分工等问题进行了细致探讨和必要调整。

在听取贺东航教授的项目陈述之后,国家林业局张建龙副局长说,“中国集体林权制度改革研究”项目在当前集体林权制度改革深入推进的大背景下展开,填补了目前这一领域系统研究的空白,对今后一段时期全面深入推进集体林权制度改革具有重要而深远的意义。项目研究要紧密结合实际,结合全国林改工作部署,突出重点,突破难点,在总结基层林改成功经验的基础上,探索规律性,提出具有科学价值和实践价值的理论观点和政策建议,要为我国集体林权制度改革留下一笔宝贵的精神财富。张建龙表示,国家林业局愿意为课题组的实地调研提供便利和支持,希望项目研究取得丰硕成果。

国家社科基金重大项目由全国哲学科学规划领导小组批准设立,是国内哲学社会科学领域等级最高、经费支持最大的研究课题。此类课题资助范围主要为关系党和国家事业发展全局的重大理论、战略和实际问题,为党和政府决策服务,相关研究对促进我国经济建设、政治建设、文化建设和社会建设具有重大的理论价值和现实意义。贺东航教授领衔的“中国集体林权制度改革研究”项目是我国集体林权制度改革研究领域获得的屈指可数的国家社科基金重大项目,相关农林经济学术界及社会各界关注集体林权制度改革的人士对之寄予厚望。预计整个项目将在 2012 年底前完成。

(党波涛)